

## News & Issue

### 뉴스와 쟁점

## 왜 칠레의 정당연합인가?

임수진

1987년 YS와 DJ의 대통령 후보단일화는 칠레 민주화 세력에게도 큰 관심사였습니다. 한국 민주화 세력의 단일화 실패를 거울삼아 우리는 연합했고, 1989년 선거에서 승리하여 민주정부를 수립하였습니다.<sup>1)</sup>

칠레는 대통령제 국가 중 정당연합의 역사가 가장 길고 안정적으로 지속되고 있는 국가 중 하나다. 1970년 살바도르 아옌데 사회당 후보와 파블로 네루다 공산당 후보가 이룬 대선후보 단일화는 우리에게서는 아름다운 연합으로 소개되기도 했다. 이렇게 형성된 좌파연합은 그 해 대선에서 승리했다. 그러나 1973년 쿠데타에 성공한 피노체트가 16년 동안 집권하면서 의회를 해산시키고 정당을 탄압한 결과 칠레 정당체제는 붕괴되었다.

이런 어려운 상황에도 불구하고 1988년 피노체트 군사독재 종식을 목적으로 반피노체트 성향의 정당이 모여 연합을 형성했다. ‘민주주의를 위한 정당협력체’(Concertación de Partidos por la Democracia)라고 하는 이 정당연합은 17개 정당과 시민단체가 참여한 중도좌파연합이었다. 이 연합은 피노체트 집권 연장을 묻는 국민투표에서 반대를 독려하는 이른바 ‘반대(No) 운동’을 전개했고, 그 결과 피노체트 집권 연장을 저지하고 민주정부를 수립할 수 있었다.

‘민주주의를 위한 정당협력체’는 1989년 민주화 이후 처음으로 실시한

1) 오스발도 안드라데 칠레 하원 의장 인터뷰(2010년 10월 27일 칠레 발파라이소).

선거에서 민주주의 복원이라는 공동의 목표 하에 승리하여 20년 동안 집권했고, 지난 2010년 대선에서 우파에게 정권을 내줬다. 현재의 집권세력은 ‘민주주의를 위한 정당협력체’ 소속 정당뿐만 아니라 공산당 같은 다른 정당까지 참여를 확장하여 ‘칠레를 위한 새로운 다수’(Nueva Mayoría para Chile)라는 이름으로 연합 정치를 하고 있다. 민주화 이후 한 차례 집권한 우



피노체트 집권 연장 반대운동 깃발  
(출처: 세르히오 토로 칠레정치학회장 소장)

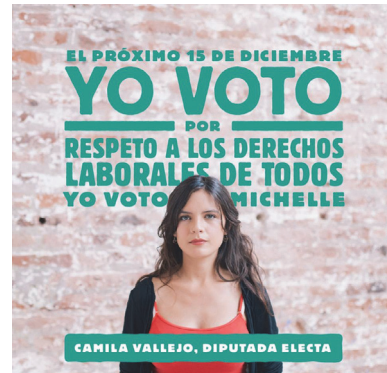
파는 1989년 선거부터 우파연합을 형성하여 현재까지 지속해오고 있다. 이처럼 칠레의 정당은 민주화 시기 형성된 우파연합과 중도좌파연합이 한 번도 붕괴하지 않고, 마치 양당제처럼 작동하며 연합을 지속하고 있다.

라틴아메리카 국가 중 정당연합을 하지 않는 국가는 대통령제를 채택하지 않은 쿠바뿐이다. 파라과이나 온두라스는 연합정부를 구성한 경험이 없지만 선거연합은 항상 있었다. 이 선거연합이 대선에서 승리하지 못해 연정을 구성하지 못했을 뿐이다. 그만큼 라틴아메리카 대통령제 국가에서 정당연합을 형성하는 것은 자연스러운 일이다. 많은 국가에서 분극적 다당제를 보이고, 온건다당제라도 군소정당이 다수 존재하기 때문에 여당이 원내 1당도 못되고 전체 의석의 1/3도 못 채우는 경우가 많아 연합정부를 형성하는 것이 일반적이다. 그러나 브라질처럼 이데올로기가 다른 정당이 연합하게 되면 지우마 호세프 대통령의 탄핵 과정에서 나타나듯 연합의 형성과 붕괴가 쉽다. 호세프 정부는 연정에 참여한 정당이 탈퇴하자 다른 야당과 연정을 형성해 탄핵저지선을 확보하려고 했다. 연정에 참여한 정당도 위기 상황이 발생하자 연정 탈퇴와 탄핵, 다른 정당과의 연합을 선택했다. 이처럼 이데올로기가 다른 정당이 권력 중심으로 연합을 하면 입법 과정에서 합의가 어렵기 때문에 민주주의 후퇴는 물론 멘살라웅 스캔들<sup>2)</sup> 같은 의원 매수 사건이 발생하게 되는 것이다.

반면 칠레는 이데올로기 거리가 가까운 정당이 연합을 형성하기 때문

2) 2005년 공기업을 이용해 비자금을 조성한 사건으로 노동자당은 연정에 참여하는 다른 정당 의원들에게 이 비자금을 매달 지급하며 연정을 유지했다.

에 연합에 참여한 정당 간의 대화와 타협이 가능하므로 민주화 이후부터 현재까지 오랜 기간 정당연합을 지속할 수 있었다. 칠레 국민은 지지할 정당연합을 먼저 결정한 후에 투표할 정당을 선택한다. 지지하는 정당연합을 묻는 여론조사는 있어도 지지 정당을 묻는 여론조사는 드물다. 그만큼 정당연합에 대한 인식이 긍정적이다. 또한 정당연합을 형성하지 않고서는 입법 활동이 어렵기 때문에 정당이 연합하는 것은 권력을 위한 세력 간의 야합이 아니라고 생각한다. 이러한 칠레 국민의 인식은 필자와 인터뷰한 중도좌파연합의 공동발기인 카를로스 오미나미 전 기독교민주당 대표의 발언에서도 분명히 드러난다.



2013년 대통령선거 결선 투표를 앞두고 카밀라 바예호 공산당 소속 하원의원 당선자가 같은 정당연합 소속의 바첼레트 당시 중도좌파연합 대선 후보를 지지하는 포스터 (출처: 미첼 바첼레트 대통령 홈페이지)

정당연합은 권력을 나눠 갖는 것이 아니라 권력을 모으는 것이며, 정당연합의 목표가 분명하고 정당하다면 지지해야 한다. 그런 의미에서 정당통합보다 더 나은 방식이다.

칠레 국민이 이렇게 인식하는 밑바탕에는 다음과 같은 정치제도와 문화가 있다. 첫째, 정당연합의 목표가 분명하다. 칠레에서는 정당 간의 연합부터 추진하고 연합한 후에 정당 연합의 목표를 설정하는 것이 아니라 이데올로기와 정책을 바탕으로 정당 연합의 목표를 합의하는 것이 연합의 시작이다. 민주화 시기 우파연합의 목표는 경제 성장이었고, 중도좌파연합의 목표는 반독재, 민주주의 회복이었다. 그리고 민주화된 지금 우파연합의 연합 목표는 경제성장과 치안 확보이고, 중도좌파연합은 과거의 정당연합 목표를 달성하였기에 현재는 다수를 위한 공정한 분배를 목표로 한다. 정당연합의 분명한 목표 없이 선거연합을 하게 되면 선거에서 승리하더라도 일시적인 정책 연합이나 연합 정부를 구성하는 것이 어렵다. 연합 정부 구성에 대한 구속력이 없기 때문이다.

둘째, 칠레의 정당연합은 선거 때마다 반복되는 일시적인 선거연합이 아니라 1988년 형성된 정당연합이 현재까지 지속되고 있다. 우파연합과 중도좌파연합의 당헌당규에는 지방선거, 총선, 대선에서 연합 후보를 출마시켜야 한다고 분명히 규정하고 있다. 독립민주연합과 국가혁신당으로 구성된 우파연합이 2005년 대선에서 후보단일화에 성공하지 못해 각각의 후보가 출마한 것을 제외하면 모든 선거에서 연합 후보를 내세웠고, 대선 승리 후에는 연합정부를 구성했다. 다시 야당이 된 지금도 우파연합은 붕괴되지 않았다. 중도좌파연합은 2013년 선거에서 기존의 4개 정당 외에 공산당과 시민좌파 등의 정당을 새 구성원으로 받아들였다. 우파에 반대하는 중도와 좌파의 대연합을 형성한 것이다. 다시 말하면 중도좌파연합이 붕괴한 것이 아니라 연합이 확장한 것이다.

셋째, 대통령후보부터 국회의원, 지방정부 선출직까지 오픈프라이머리를 통해 정당연합의 후보를 선출하므로 경선 불복은 찾아보기 힘들다. 칠레의 오픈프라이머리는 국내 거주 5년 이상 외국인에게까지 열려있다. 다만 특정 정당의 당원은 다른 정당의 오픈프라이머리에 참여할 수 없다. 이러한 상향식 공천은 정당연합 내부의 의석수에 비례하여 의석수가 많은 다수당이 대통령후보를 내고 지역구후보를 더 많이 내는 것이 아니라, 인물과 정책이 중요하게 작용한다. 미첼 바첼레트 대통령이 속한 사회당은 정당연합 내부에서도 제1당이 아니다.<sup>3)</sup>

넷째, 정당연합은 연합에 참여하는 정당 간의 대화와 타협을 전제해야 하는데, 칠레는 풀뿌리 민주주의가 정착된 국가로 숙의민주주의는 자연스러운 일이다. 중도좌파연합의 연합합의문에는 정책 합의 과정을 거쳐야 한다고 명시하고 있다. 그러기 위하여 정기적인 정책회의 뿐만 아니라 교황선출 방식인 콘클라베를 열어 정책 합의에 도달할 때까지 며칠이 걸리더라도 숙의하고 타협에 이르는 과정을 거친다. 우파연합 역시 정당연합 내부의 자유로운 정책 경쟁 과정은 중요하며, 합의에 도달하지 못하는 경우는 드물다.

다섯째, 칠레의 정당은 지도부가 강력한 영향력을 행사하지 않는다.

3) 하원의원 정수 120명 가운데 ‘칠레를 위한 새로운 다수’가 67석을 차지했다. 이 67석은 기독교민주당 21석, 민주당 15석, 사회당 15석 등의 분포를 보이고 있다.

여야 모두 하향식 공천이 아닌 국민 참여에 의한 상향식 공천을 하며, 의회에서도 당론에 따른 표결이 아니라 의원 개인의 신념에 따른 자유 투표가 일반적이다.

한편, 칠레의 정당연합은 독특한 중선거구제 때문에 가능한 것이라는 의견도 있다. 칠레의 중선거구제는 전체 60개 선거구에서 하원의원 두 명씩 선출하는 방식이다. 그러나 득표율 1, 2위가 당선되는 것이 아니다. 3, 4위를 해도 1위와 같은 당이고 또 1위 후보자와 합산한 득표율이 2위보다 2배 이상 많으면 2위 득표자가 탈락하고 3위 혹은 4위가 당선되는 독특한 제도이다. 이러한 제도 하에서는 군소정당이 1위로 득표하여 원내 진출이 어렵기 때문에 3, 4위를 해도 당선이 가능하도록 정당연합에 참여하는 것이 유리하다.

이제 중선거구제는 폐지되어 2017년 선거부터는 전국 28개 선거구에서 선거구마다 적게는 한 명, 많게는 일곱 명까지 선출하게 된다. 따라서 정당연합을 형성하지 않아도 군소정당의 원내 진출이 가능하게 됐다. 그러나 현재와 같은 분극화된 다당제와 결선투표제도 하에서는 지금처럼 대선 승리와 여당의 행정부 지원, 야당의 여당 견제를 위한 정당연합이 지속될 가능성이 크다.

정당연합은 정당 간 합의를 기초로 하므로 의회 내에서 대화와 협력을 유도한다. 그러나 브라질의 사례에서 보듯 권력을 목적으로 모이는 합종연횡은 민주주의 발전을 저해하고 국민의 지지를 받기 어렵다. 칠레는 개별 의원이 대화를 통해 합의에 이르는 의회 내 숙의민주주의와 공정한 정책 경쟁이 작동하고 있기 때문에 국민은 정당연합이 권력을 위한 야합이라고 비판하지 않는다. 권력이 없으면 입법 활동이 어렵다는 것도 잘 안다. 현대사회가 다원화되면서 다당제 국가가 늘어나고 있다. 칠레의 정당연합은 다당제 국가에서 볼 수 있는 정당연합의 전범으로써 행정부와 입법부 사이의 견제와 균형의 원칙, 대화와 타협을 통한 정책 합의를 민주적으로 작동하게 만드는 기제이다.

---

임수진 — 대구가톨릭대학교 중남미학부 교수